

Documentazione amministrativa: gli istituti di semplificazione negli uffici giudiziari¹
a cura del dottor Caglioti Gaetano Walter
Dirigente Tribunale di Vibo Valentia

Dal 2 gennaio 2012 è in vigore l'art. 15 legge 12.11.2011 n. 183,² contenente modifiche al D.P.R. 445/2000 (T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa).

La normativa in oggetto è diretta “ *alla completa semplificazione in materia di certificazione nei rapporti tra Pubblica Amministrazione e privati con l'obbligo di acquisizione diretta di dati presso le amministrazioni certificanti da parte delle amministrazioni procedenti e, in alternativa, la produzione da parte degli interessati solo di dichiarazioni sostitutive di certificazioni o dell'atto di notorietà* “.³

Le pubbliche amministrazioni, e i gestori di pubblici servizi, non possono, in sintesi, più richiedere all'utenza privata atti o certificati contenenti informazioni già in possesso della Pubblica Amministrazione.

Con la richiamata, in nota numero 2, direttiva del Ministro della pubblica amministrazione e della semplificazione si è evidenziato come:

- ✓ le certificazioni rilasciate dalle P.A. in ordine a stati, qualità personali e fatti sono valide e utilizzabili solo nei rapporti tra privati
- ✓ nei rapporti con gli organi della P.A. e i gestori di pubblici servizi i certificati sono sempre sostituiti dalle dichiarazioni sostitutive di certificazione o dall'atto di notorietà
- ✓ a far data del 1 gennaio 2012 sui certificati rilasciati dalle PP.AA. deve essere apposta, a pena di nullità, la dicitura “*il presente certificato non può essere prodotto agli organi della pubblica amministrazione o ai privati gestori di pubblici servizi*”

Oltre alla richiamata nullità della certificazione in assenza della prescritta dicitura la mancata applicazione della normativa in materia comporta:

- ✓ violazione, in caso di richiesta o accettazione dei certificati, dei doveri d'ufficio ex articolo 74, comma 2, lett a) del DPR 445/2000;

Possono formare oggetto di certificazione sostitutiva⁴ (di seguito per brevità autocertificazione)

- La data e il luogo di nascita
- La residenza
- La cittadinanza
- Il godimento dei diritti civili e politici
- Lo stato di celibe, coniugato, vedovo o stato libero
- Lo stato di famiglia
- L'esistenza in vita
- La nascita del figlio, il decesso del coniuge, dell'ascendente o discendente
- L'iscrizione in albi, registri o elenchi tenuti dalla P.A.
- L'appartenenza ad ordini professionali
- Titoli di studio acquisiti, esami universitari e di stato sostenuti
- Qualifiche professionali, titoli di specializzazione, titoli di abilitazione, titoli di formazione, titoli di aggiornamento, titoli di qualificazione tecnica
- Situazione reddituale o economica anche ai fini della concessione di benefici e vantaggi di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali
- Assolvimento di specifici obblighi contributivi con l'indicazione dell'ammontare corrisposto

¹ Vedi anche in materia *la semplificazione amministrativa preme alle porte degli uffici giudiziari* in Rivista delle Cancellerie anno 2006 pagg 301 e ss

² adempimenti urgenti per l'applicazione delle nuove disposizioni in materia di certificati e dichiarazioni sostitutive

³ Direttiva del Ministro della pubblica amministrazione e della semplificazione DFP0061547 del 22/12/2011

⁴ ai sensi dell'articolo 46 DPR 28 dicembre 2000 n 445 e successive modificazioni ed integrazioni:

- Codice fiscale, partita IVA, qualsiasi dato dell'anagrafe tributaria
- Stato di disoccupazione
- Qualità di pensionato e categoria di pensione
- Qualità di studente
- Qualità di legale rappresentante di persone fisiche o giuridiche, di tutore, di curatore e simili
- Iscrizione presso associazioni o formazioni sociali di qualsiasi tipo
- Situazione relativa all'adempimento o meno degli obblighi militari
- Di non aver riportato condanne penali e di non essere destinatario di provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di sicurezza e di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi iscritti nel casellario giudiziale ai sensi della vigente normativa
- Di non essere a conoscenza di essere sottoposto a procedimenti penali
- Di non essere l'ente destinatario di provvedimenti giudiziari che applicano le sanzioni amministrative previste dal D.l.vo 231/01
- Qualità di vivente a carico
- Tutti i dati a diretta conoscenza dell'interessato contenuti nei registri dello stato civile
- Di non trovarsi in stato di liquidazione, fallimento né di aver presentato domanda di concordato

Non possono formare oggetto di auto certificazione ⁵:

- Certificati sanitari e veterinari
- Certificati di conformità CE
- Certificati di marchi e brevetti

Soggetti abilitati all'autocertificazione⁶ :

- I cittadini italiani
- Le persone giuridiche e le società di persone, gli enti e le associazioni, i comitati aventi sede legale in Italia o in uno dei paesi dell'unione Europea
- I cittadini della Comunità Europea
- I cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia possono autocertificare solo i dati e i fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani

Anche negli **uffici giudiziari**, in quanto pubbliche amministrazioni, trovano, nei limiti che si andranno ad individuare, applicazione gli istituti di semplificazione:

- ✓ quando si tratti di procedimenti strettamente amministrativi (gestione del personale, attività negoziali)
- ✓ nel caso di attività di natura sostanzialmente amministrativa pur connesse all'esercizio della funzione giurisdizionale (iscrizione delle cause a ruolo, iscrizione all'albo dei consulenti tecnici, gratuito patrocinio)
- ✓ nell'ambito delle attività poste in essere dal personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie avente natura non giurisdizionale (atti notori, rinuncia all'eredità, accettazione dell'eredità con beneficio di inventario)

Le problematiche relative all'applicazione dell'autocertificazione negli uffici giudiziari, in vigenza della preesistente normativa,⁷ erano già state oggetto di indirizzi ministeriali.

La **circolare 20 dicembre 1988, n. 2677 del Ministro per la Funzione Pubblica**, in riferimento alla facoltà di autocertificazione introdotta dalla legge 15/68, stabiliva infatti che:

“tali norme non riguardano la presentazione di atti e documenti all'autorità giudiziaria nell'espletamento delle funzioni giurisdizionali, per cui continuano ad osservarsi le disposizioni contenute nei codici o in leggi speciali”.

⁵ ex art. 49 DPR 445/2000

⁶ ex art. 3 DPR 445/2000

⁷ ricordiamo: Legge 15/68, Legge, 127/1990, legge 241/90, legge 675/96, Legge 59 /97, Legge 127 /97, DPR 252/98, Legge 50/99, Legge 340 /00, D.L. 443 /00, D.P.R. 444 /00, D.P.R. 445 del 28/12/00

Il richiamato indirizzo della Funzione Pubblica, che non risulta mutato a seguito dell'evoluzione normativa in materia, trovava applicazione nelle circolari n 578fU/99 del 25 febbraio 1999⁸, e n 2153/99/1 del 2 settembre 1999⁹ del Ministero della Giustizia che, in tema iscrizione nell'Albo dei consulenti tecnici e documentazione amministrativa, avevano, al fine della ricevibilità dell'autocertificazione, confermato il principio della distinzione tra procedimento giurisdizionale e procedimento amministrativo.

Le sopra richiamate circolari evidenziavano, se pur limitatamente alle procedure di iscrizione albo dei consulenti tecnici, come *“Trattasi, infatti, **di un procedimento che ha carattere amministrativo e non giurisdizionale**, in relazione al quale questa Direzione Generale con nota prot. n. 8/449/101 del 13 febbraio 1990 aveva già ritenuto applicabile le disposizioni contenute nella legge n. 15/68 sulla documentazione amministrativa, che hanno preveduto l'esonero per il cittadino dall'obbligo della produzione di certificati relativi a stati della persona documentabili con semplici dichiarazioni sottoscritte dall'interessato anche contestualmente all'istanza.*

Conseguentemente, a seguito delle ulteriori misure di snellimento e semplificazione delle norme sulla documentazione amministrativa, introdotte con la normativa di cui all'oggetto, si deve ritenere che per il procedimento di iscrizione all'albo dei consulenti tecnici tutte le certificazioni richieste dall'art. 16 disp. att. c.p.c., possono essere sostituite da semplici autocertificazioni degli interessati.

In particolare per i certificati di nascita, residenza, e iscrizione all'albo professionale già l'art. 2, legge n. 15/68, prevedeva la possibilità dell'autocertificazione; per il certificato generale del Casellario Giudiziale, l'art. 1, primo comma, lettera g), D.P.R. 20 ottobre 1998, n. 403, dispone che l'interessato possa dichiarare di non avere riportato condanne penali”.

Sempre in materia ci appare, inoltre, utile richiamare il **decreto ministeriale n 431 del 22 maggio 1995 Ministero della Giustizia**¹⁰ che nell'adottare il regolamento attuativo della legge 4 gennaio 1968 n 15 stabiliva che la disciplina della dichiarazione sostitutiva si *“applica integralmente e senza eccezioni ai seguenti albi ed elenchi tenuti dall'Amministrazione della giustizia:*

- 1) *albi dei periti e consulenti tecnici presso gli uffici giudiziari;*
- 2) *albi degli ordini professionali*¹¹ “

Da quanto sopra si ricava, quale principio generale, che nell'ambito delle attività degli uffici giudiziari, **le dichiarazioni sostitutive** di cui agli art. 46 e 47 del D.P.R. 445/00 :

- ✓ **non siano idonee** a comprovare gli stati, le qualità personali e i fatti in esse contenuti nell'ambito nel processo in quanto il principio della prova dei fatti in giudizio impedisce all'interessato di avvalersi di atti da lui stesso formati. La Corte di Cassazione,¹² in materia di autocertificazione, ha avuto modo di affermare che *“tali dichiarazioni hanno attitudine certificativa e probatoria solamente nei rapporti con la pubblica amministrazione e nei relativi procedimenti amministrativi, ma nessun valore probatorio, neanche indiziario può essere loro riconosciuto nell'ambito del giudizio civile, caratterizzato dal principio dell'onere della prova, atteso che la parte non può derivare da proprie dichiarazioni elementi di prova a proprio favore, al fine del soddisfacimento dell'onere di cui all'art. 2697 c.c.”* . Da evidenziare come la legge preveda alcune ipotesi in cui è ammesso l'utilizzo di dichiarazioni sostitutive sebbene si tratti di procedimenti di natura giurisdizionale,

⁸ In rivista delle cancellerie anno 1999 pag 296

⁹ In rivista delle cancellerie anno 1999 pag 521

¹⁰ In rivista delle cancellerie anno 1995 pag 560

¹¹ Una curiosa eccezione, tra l'altro in palese violazione dell'articolo 46 DPR 445/2000, si ha nella procedura per l'abilitazione all'esercizio della professione forense in cui il bando richiede, e continua a richiedere, la copia autentica del certificato di compiuta pratica forense

¹² Cass. Sezione Unite n 5167/03.

in particolare in materia di rilascio di immobili ad uso abitativo¹³ e di ammissione al gratuito patrocinio¹⁴

- ✓ **non possono** riguardare fatti e/o situazioni non rientranti nella sfera personale del dichiarante e/o il cui accertamento non è nella disponibilità dalla parte (esempio: pendenza del giudizio, estinzione del giudizio, cancellazione della causa dal ruolo, passaggio in giudicato della sentenza). Da ultimo, nota Ministero del Lavoro¹⁵ “ *va infatti sottolineato che la nozione di certificato che emerge dall’art. 40 DPR 445/2000 fa sempre riferimento a stati, qualità personali e fatti come oggetto di certificazione e di autocertificazione. In tale nozione, quindi, rientrano elementi di fatto oggettivi riferiti alla persona e che non possono non essere dalla stessa oggetto di sicura conoscenza.*”

In materia amministrativa/contabile, relativamente al documento unico regolarità contributiva (DURC) obbligatorio in tutte le ipotesi di acquisti di beni e/o servizi da parte delle PPAA quindi anche degli uffici giudiziari, un limite all’applicazione della normativa in oggetto si ha relativamente alla certificazione sulla regolarità contributiva.

Sia il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali- Direzione Generale per l’attività ispettiva-¹⁶ che l’INAIL - direzione centrale rischi –ufficio entrate – direzione centrale entrate INPS¹⁷ hanno chiarito che l’articolo 44-bis “*stabilisce semplicemente le modalità di acquisizione e gestione del DURC senza però intaccare in alcun modo il principio secondo cui le valutazioni effettuate da un Organismo tecnico (nel caso di specie Istituto previdenziale o assicuratore) non possono essere sostituite da una autodichiarazione*”.

Confermandosi il principio¹⁸ che *il richiamo all’articolo 46 del D.P.R. n. 445/2000 non appare del tutto confacente alla fattispecie in esame in quanto sembra consentire l’autocertificazione del versamento di somme a titolo contributivo*” mentre *“la verifica della regolarità comporta un accertamento di ordine tecnico che non può, per sua natura, essere demandato al dichiarante”*.

Sul punto conformemente anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato¹⁹ ai sensi della quale *“L’autocertificazione” (cioè la dichiarazione sostitutiva di certificazioni, come meglio si esprime l’art. 46 D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445) è solo un mezzo di speditezza ed alleggerimento provvisori dell’attività istruttoria, cioè di semplificazione delle formalità del rapporto, e non un mezzo di prova legale: sicché il suo contenuto resta sempre necessariamente esposto alla prova contraria e alla verifica ad opera della destinataria amministrazione, che è doverosa prima di procedere, all’esito della aggiudicazione, alla formalizzazione contrattuale dell’affidamento*”.

Negli **uffici giudiziari**, non rinveniamo limiti normativi all’ applicazione degli istituti di semplificazione oltre che nelle attività prettamente amministrative **anche** nel caso di attività di natura sostanzialmente amministrativa ma connesse all’esercizio della funzione giurisdizionale.

Nello specifico e riguardo all’iscrizione a ruolo dei procedimenti giurisdizionali²⁰ :

- ✓ **Procedimenti di volontaria Giurisdizione e tutelare.** Nei procedimenti di volontaria giurisdizione uni personali, stante l’assenza di una lite e di una contrapposizione tra le parti, il giudice non svolge una vera e propria funzione giurisdizionale e con riguardo a tali procedimenti si ritiene, si possano, da parte delle cancellerie e in mancanza di contraria ed espressa disposizione del magistrato addetto al settore, accettare gli strumenti di semplificazione.

¹³ D.L. n. 32/2000 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 97/2000

¹⁴ DPR 115/02.

¹⁵ Prot. 37/0000619/MA007.A001 del 16 gennaio 2012

¹⁶ Nota del 16 gennaio 2012 prot. 37/0000619/MA007.A001

¹⁷ Prot. INAIL.60010.26/01/2012.0000573 del 26 gennaio 2012

¹⁸ Circolare prot. n. 848/2008 della D.G. Attività Ispettiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

¹⁹ Consiglio di Stato V sezione sentenza n 4035/08

²⁰ Conforme parere dottor Di Marco Antonio Presidente le sezioni civili Tribunale di Vibo Valentia

- ✓ **Procedimenti in materia successoria, di separazione tra i coniugi, interdizione giudiziaria, amministrazione di sostegno** si ritiene che la cancelleria all'atto dell'iscrizione degli indicati procedimenti, possa in luogo della documentazione ricevere auto certificazione della parte comprovante gli stati e i fatti di cui all'elencazione del richiamato articolo 46 DPR 445/2002.
- ✓ **in ogni altro procedimento, anche di natura contenziosa, la cancelleria** all'atto dell'iscrizione degli indicati procedimenti, ove si necessiti la prova di una qualità personale e/o di fatti ex art. 46 DPR 445/2000 possa accettare gli strumenti di semplificazione.

Nei procedimenti di cui sopra²¹, in caso di eventuale disposizione del magistrato procedente ovviamente la cancelleria procederà all'acquisizione diretta della documentazione presso l'Amministrazione competente.

Le nuove disposizioni normative richiamano e sottolineano la necessità, anche a campione, della **verifica** di quanto autocertificato.

Il nuovo quadro normativo impone di “operare per assicurare le certezze pubbliche attraverso l'acquisizione d'ufficio dei dati o dei documenti e gli idonei controlli, anche a campione, di cui agli articoli 71 e 72 del decreto del Presidente della Repubblica n 445 del 2000 sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive”²²

A tal fine l'articolo 43, comma 5, DPR 445/2000 prevede che “in tutti i casi in cui l'amministrazione procedente acquisisce direttamente informazioni relative a stati, qualità personali e fatti presso l'amministrazione competente le suddette informazioni sono acquisite senza oneri, con qualunque mezzo idoneo ad assicurare la certezza della loro fonte di provenienza”

In assenza di specifico regolamento ministeriale (Giustizia), in materia di verifica di autocertificazione nasce per ogni ufficio giudiziario la necessità di darsi autonomamente delle regole.

Assistiamo ancora una volta al fenomeno poco edificante di una diversità di interpretazione della normativa tra i vari uffici giudiziari.

Possono, al momento, aiutare una certa elasticità nell'intendere il rapporto con l'utenza e l'applicazione dei principi di cui alla circolare n 8/99 del 22 ottobre 1999 prot. 44700/99 della Presidenza del consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica²³

A titolo puramente conoscitivo riportiamo, in conclusione, quanto disposto nel tribunale di Vibo Valentia, in materia di verifica, rilascio certificazione e acquisizione documentazione da parte di altre pubbliche amministrazioni.²⁴

“Gli Uffici e/o le cancellerie procederanno in osservanza della direttiva n 14 Presidenza del Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 2011 e in applicazione dell'articolo 71 del DPR 445/2000 che prevede “ idonei controlli, anche a campione “, al controllo, con estrazione a sorte, del dieci per cento (10%) delle autocertificazioni presentate ogni semestre riguardanti :

- *godimento dei diritti civili e politici*

Inoltre a conferma delle disposizioni di cui alle tabelle allegate agli ordini di servizio dello scrivente dirigente n. 36 del 4 agosto 2011, n 37 del 10 agosto 2011 e n 5 del 23 gennaio 2012 gli

²¹ Ordine di servizio n 7 dello scrivente Dirigente in sito ufficiale del tribunale di Vibo Valentia

²² Vedasi richiamata direttiva ministeriale in nota 2

²³ Avente ad oggetto le “modalità di svolgimento delle procedure di controllo previste dall'articolo 11 del DPR 403/1998, regolamento di attuazione degli articoli 1,2 e 3 della legge 15 maggio 1997 n 127 in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative”

²⁴ Richiamato Ordine di servizio n 7 dello scrivente Dirigente in sito ufficiale del tribunale di Vibo Valentia

Uffici e le cancellerie provvederanno ad inviare a campione, il dieci per cento (10%) delle autocertificazioni relative alle cause iscritte, o alle procedure instaurate, ogni tre mesi, all’Agenzia delle Entrate e/o alle Amministrazioni pubbliche competenti e riguardanti :

- *nascita del figlio, decesso del coniuge, dell’ascendente o discendente*
- *iscrizione in albi, registri o elenchi tenuti dalla P.A.*
- *appartenenza ad ordini professionali*
- *Titoli di studio acquisiti, esami universitari e di stato sostenuti*
- *Qualifiche professionali, titoli di specializzazione, titoli di abilitazione, titoli di formazione, titoli di aggiornamento, titoli di qualificazione tecnica*
- *Situazione reddituale o economica anche ai fini della concessione di benefici e vantaggi di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali*
- *Assolvimento di specifici obblighi contributivi con l’indicazione dell’ammontare corrisposto*
- *Codice fiscale, partita IVA, qualsiasi dato dell’anagrafe tributaria*
- *Stato di disoccupazione*
- *Qualità di pensionato e categoria di pensione*
- *Qualità di studente*
- *Qualità di legale rappresentante di persone fisiche o giuridiche, di tutore, di curatore e simili*
- *Iscrizione presso associazioni o formazioni sociali di qualsiasi tipo*
- *Di non aver riportato condanne penali e di non essere destinatario di provvedimenti che riguardano l’applicazione di misure di sicurezza e di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi iscritti nel casellario giudiziale ai sensi della vigente normativa*
- *Di non essere a conoscenza di essere sottoposto a procedimenti penali*
- *Di non essere l’ente destinatario di provvedimenti giudiziari che applicano le sanzioni amministrative previste dal D.l.vo 231/01*
- *Qualità di vivente a carico*
- *Tutti i dati a diretta conoscenza dell’interessato contenuti nei registri dello stato civile*
- *Di non trovarsi in stato di liquidazione, fallimento né di aver presentato domanda di concordato*

Alla verifica delle autocertificazioni si dovrà procedere, inoltre, ogni qual volta sussistano fondati dubbi circa la veridicità delle dichiarazioni.

Per stabilire quali autocertificazioni sottoporre a controllo gli Uffici procederanno alla numerazione delle procedure contenenti le stesse e si estrarranno a sorte i numeri per come assegnati nella percentuale richiesta.

Riguardo, e da ultimo, alle certificazioni rilasciate dallo scrivente Ufficio si ricorda e sottolinea che la vigente normativa sancisce, a pena di nullità, che sui certificati venga apposta la seguente dicitura:

“ il presente certificato non può essere prodotto agli organi della Pubblica Amministrazione o ai privati gestori di pubblici servizi”.

Inoltre come già disposto nel precedente ordine di servizio n 1/2012²⁵ le richieste delle Amministrazioni pubbliche allo scrivente ufficio andranno indirizzate alla segreteria o via mail all’indirizzo: tribunale.vibovalentia@giustizia.it o per tramite fax 0963473226.

La segreteria acquisita e protocollata la richiesta, la trasmetterà con la massima sollecitudine al Direttore amministrativo e/o al Funzionario giudiziario responsabile la cancelleria e/o l’ufficio competente al rilascio della documentazione, che provvederà entro e non oltre le 24 ore dal ricevimento, all’evasione diretta dandone, contestualmente, notizia allo scrivente dirigente.²⁶

²⁵ In sito ufficiale tribunale di Vibo Valentia

²⁶ Da evidenziare che per come disposto dalla direttiva Ministro della pubblica amministrazione e della semplificazione già richiamata in nota 2 il termine di risposta è di 30 giorni trascorsi i quali “ la mancata risposta costituisce violazione dei doveri d’ufficio ed è presa in considerazione ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei responsabili dell’omissione”

Si ricorda che ai sensi della direttiva n 14 Presidenza del Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 2011 la mancata risposta "costituisce violazione dei doveri d'ufficio ed è presa in considerazione ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei responsabili dell'omissione"